

# **Verslag werkgroep verkenning differentiatie overdrachtsbelasting**

## Aanleiding

In de Voorstellen voor de hoofdlijnen van een Klimaatakkoord (VHKA) is opgenomen dat het Rijk een verkenning uitvoert naar (1) een differentiatie van de overdrachtsbelasting op basis van energetische kwaliteit. In deze verkenning is ter vergelijking gekeken naar (2) een subsidie rondom het overdrachtmoment op basis van energetische kwaliteit. Het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hebben deze verkenning gezamenlijk uitgevoerd.

## Conclusie

De conclusie van de verkenning is dat hoewel een differentiatie van de overdrachtsbelasting een bijdrage kan leveren aan het verkleinen van de onrendabele top van verduurzamingsmaatregelen in de gebouwde omgeving, de maatregel de complexiteit in de uitvoering vergroot, kwetsbaar is qua fraudegevoeligheid, een onzeker gedragseffect teweegbrengt, de toegankelijkheid van de woningmarkt negatief beïnvloed en denivellerend werkt.

## Onderzoeksopzet

Verschillende varianten van een differentiatie van de overdrachtsbelasting zijn afgezet tegen een subsidieregeling. De berekeningen zijn uitgevoerd in lijn met de cijfers van PBL/TNO uit de ERGO-werkgroep.

De varianten van een differentiatie en subsidieregeling zijn beoordeeld op de volgende criteria:

- Effectiviteit
- Efficiëntie
- Uitvoerbaarheid
- Woningmarkteffecten
- Budgettaire effecten

Het Economisch Instituut voor de Bouw is opdracht gegeven om een onderzoek uit te voeren naar de effectiviteit en woningmarkt effecten van de verschillende varianten van de differentiatie. Voor het bepalen van de uitvoerbaarheid is het voorstel voorgelegd aan de Belastingdienst en de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie. De belangrijkste punten worden hieronder samengevat.

### 1. Differentiatie van de overdrachtsbelasting:

- Gedragseffect: Het gedragseffect van de maatregel is lastig te bepalen. Indien gewenst, zou dit nader onderzocht moeten worden om meer inzicht in te verkrijgen.
- Effectiviteit: Een differentiatie verkleint de onrendabele top van ingrepen in de gebouwde omgeving. Dit effect is sterker bij een grotere differentiatie van het tarief. Het effect van de differentiatie is sterker bij duurdere woningen die met relatief kleine ingrepen aardgasvrij-ready gemaakt kunnen worden. De effectiviteit is mede afhankelijk van het gedragseffect.
- Efficiëntie: De maatregel stimuleert met name woningen die nu al een hoog energielabel hebben. Dit maakt de maatregel relatief inefficiënt.
- Uitvoerbaarheid: de verwachting is dat de maatregel leidt tot een complexiteitstoename voor de Belastingdienst, de notaris en de burger. Het voorstel leidt tot nieuwe handhavingsrisico's en een aantal bestaande handhavingsrisico's wordt vergroot. Qua fraudegevoeligheid is de maatregel kwetsbaar.

- Woningmarkteffecten: de maatregel pakt negatief uit voor de toegankelijkheid van de koopwoningmarkt. Starters kopen relatief vaker een woning met een slechter energielabel en zullen vervolgens worden geconfronteerd met een hogere overdrachtsbelasting. Met een Loan-to-Value van 100% moeten de kosten koper, waaronder de overdrachtsbelasting, uit de eigen middelen worden bekostigd. Eigenaren van woningen die nog geen gunstig energielabel hebben, zullen moeten afwegen of zij verduurzamingsinvesteringen willen doorvoeren om bij verkoop van de woning in het lagere tarief voor overdrachtsbelasting te vallen waardoor de woningwaarde toeneemt. Woningeigenaren zullen door middel van aanvullend krediet of spaargeld deze investeringen moeten voorfinancieren. Wanneer huiseigenaren hier niet toe in staat zijn en de woning bij verkoop nog een ongunstig label heeft, zullen zij geconfronteerd worden met een lagere woningwaarde. De verkoopbaarheid van nu al aardgasvrij-ready woningen neemt toe.
- Budgettaire effecten: de tarieven zijn zo berekend dat ze voor 2021 budgetneutraal uitvallen. De differentiatie zorgt echter wel voor een lastenrelevante grondslagerosie en op termijn zal, gezien de verdergaande verduurzaming van de gebouwde omgeving, het lagere tarief voor iedereen gaan gelden. Een grotere tariefdifferentiatie leidt tot grotere gedragseffecten, met een hogere grondslagerosie. Om dit effect te beperken kan gekozen worden voor een horizonbepaling. Zonder horizonbepaling is de structurele jaarlijkse budgettaire derving fors (zie tabel).
- Neveneffecten:
  - De maatregel werkt denivellerend doordat met name duurdere woningen worden gestimuleerd. Bij de invoering van de maatregel zal een herverdeling plaatsvinden door een waarde mutatie in de woning.
  - Het effect op woningen op gewildere locaties (randstad) is groter dan woningen op minder gewilde locaties (periferie). Daardoor stimuleert de maatregel sterker verduurzaming van woningen in de randstad en minder sterk in de periferie, dit kan tot inefficiënte uitkomsten leiden.
  - Overcompensatie. Woningen die reeds label A hebben worden structureel fiscaal gestimuleerd terwijl dat niet leidt tot verduurzaming van deze groep.

## 2. Een subsidie voor de koper bij het overdrachtsmoment

- Gedragseffect: Het gedragseffect van de maatregel is sterk afhankelijk van de vormgeving en door free-ridereffecten lastig te bepalen. Indien gewenst, zou dit nader onderzocht moeten worden.
- Effectiviteit: Een subsidie verkleint de onrendabele top van ingrepen in de gebouwde omgeving. Dit effect is groter naarmate er meer subsidie wordt gegeven en is medeafhankelijk van het gedragseffect.
- Efficiency: Een subsidiemaatregel kan gericht worden ingezet op een bepaald segment woningen of technieken. Bij een subsidiepercentage van 50% kunnen met name goedkope, onzuinige woningen worden verbeterd.
- Uitvoerbaarheid: een subsidieregeling moet worden opgezet en brengt uitvoeringskosten met zich mee.
- Woningmarkteffecten: Een subsidie kan specifiek worden gericht op kwetsbare groepen op de woningmarkt, zoals starters en alleenstaanden.
- Budgettaire effecten: Afhankelijk van de hoogte van de subsidiepot en horizonbepaling.
- Neveneffecten:

- Afhankelijk van de vormgeving kan een subsidie nivellerend of denivellerend werken.
- De maatregel kan specifiek worden gericht op kwetsbare groepen op de woningmarkt, zoals starters en alleenstaanden.

## Overzichtstabel

In onderstaande tabel zijn de resultaten van de verkenning overzichtelijk weergegeven:

	<b>Differentiatie 1% - 2,4%</b>	<b>Differentiatie 0% - 2,7%</b>	<b>Differentiatie 1% - 2%</b>	<b>Subsidie 30%</b>	<b>Subsidie 50 %</b>
<b>Effectiviteit *</b>	8% van de woningen	26% van de woningen	6% van de woningen	4% van de woningen	22% van de woningen
<b>Efficiëntie **</b>	Label A woningen worden fiscaal gestimuleerd zonder effect. Prikkel vooral voor duurdere woningen die eenvoudig naar label A te verbeteren zijn.	Label A woningen worden fiscaal gestimuleerd zonder effect. Prikkel vooral voor duurdere woningen die eenvoudig naar label A te verbeteren zijn.	Label A woningen worden fiscaal gestimuleerd zonder effect. Prikkel vooral voor duurdere woningen die eenvoudig naar label A te verbeteren zijn.	Met name goedkope woningen met slechte labels worden gestimuleerd. Free-ridereffecten van aanvragers verminderen efficiëntie.	Met name goedkope woningen met slechte labels worden gestimuleerd. Free-ridereffecten van aanvragers verminderen efficiëntie.
<b>Uitvoerbaarheid</b>	Complex; Handhavingsrisico's en Fraudegevoelig	Complex; Handhavingsrisico's en Fraudegevoelig	Complex; Handhavingsrisico's en Fraudegevoelig	Opzet- en uitvoeringskosten regeling	Opzet- en uitvoeringskosten regeling
<b>Woningmarkt-effecten</b>	Denivellering door prijseffect; verminderde toegang starters	Denivellering door prijseffect; verminderde toegang starters	Denivellering door prijseffect; betere toegang starters	Mogelijk extra focus op de starter en alleenstaande	Mogelijk extra focus op de starter en alleenstaande
<b>Budgettaire effecten</b>	Budgetneutraal in 2021, grondslagerosie oplopend tot € 62 miljoen per jaar in 2025. Jaarlijkse structurele derving zonder horizonbepaling € 0,7 miljard in 2050.	Budgetneutraal in 2021, grondslagerosie oplopend tot € 156 miljoen per jaar in 2025. Jaarlijkse structurele derving zonder horizonbepaling € 1,4 miljard.	Budgettaire lastenrelevante derving van € 182 miljoen per jaar, oplopend tot ca € 0,3 miljard in 2025. Structurele derving zonder horizonbepaling is jaarlijks € 0,7.	Jaarlijkse lastenrelevante kosten zijn volgens EIB € 100 miljoen, structureel (2050) 0 mln.	Jaarlijkse lastenrelevante kosten zijn € 370 miljoen, structureel (2050) 0 mln.

\* In de berekeningen heeft het EIB de gedragseffecten niet nader bepaald. EIB heeft, zonder nadere onderbouwing, aangenomen dat 50% van de rendabele maatregelen wordt uitgevoerd. Het aantal maatregelen dat rendabel is, ligt daardoor hoger dan de cijfers in de tabel.

\*\* ook sterk afhankelijk van gedragseffecten.